Bertrand WARUSFEL

CONTRE-ESPIONNAGE ET PROTECTION DU SECRET

Histoire, Droit et Organisation de la sécurité nationale en France

LAVAUZELLE

AVANT-PROPOS

Cet ouvrage sur un sujet peu traité par les chercheurs et les historiens français, est le résultat d'un travail de plus de dix ans consacré aux aspects juridiques et administratifs de la protection du secret et du contre-espionnage.

On y retrouvera donc, enrichis et mis à jour, des éléments issus de différents travaux que j'ai menés sur ces mêmes thèmes. La seconde partie emprunte notamment à certains chapitres de ma thèse de doctorat d'État en droit soutenue sous la direction du Professeur Bernard Chantebout et consacrée au secret de la défense nationale [1]. En revanche, les deux premiers chapitres de l'ouvrage font suite aux conférences que j'ai prononcées dans le cadre du séminaire d'histoire du renseignement dirigé par le professeur Maurice Vaïsse au Centre d'études d'histoire de la Défense, en mars 1996 et mai 1998 [2]. Quant aux réflexions plus actuelles sur les moyens du contre-espionnage, son évolution et la nécessité d'un meilleur contrôle et d'une réforme de ses structures, elles découlent notamment des débats et des exposés auxquels j'ai été associé, que ce soit depuis deux ans, à l'Institut des Hautes Études de la Défense nationale (IHEDN) ou dans le cadre du séminaire qu'animait de 1995 à 1998 l'Amiral Pierre Lacoste à l'Université de Marne-la-Vallée.

Mais la rédaction de ce livre tient aussi à la confiance et au soutien que m'ont apportés différents responsables ou anciens responsables des services de sécurité et de contre-espionnage. Sans jamais lever le secret (ce que je ne leur ai jamais demandé) sur les opérations qu'ils ont menées, ils m'ont simplement aidé à comprendre les missions de leurs services et l'évolution de leur cadre juridique et institutionnel. Pour ne citer que ceux qui n'exercent plus aujourd'hui de fonctions opérationnelles dans ce secteur, je voudrais remercier particulièrement le colonel Paul Paillole, ancien responsable du contre-espionnage français durant la Seconde Guerre mondiale et actuel Président de l'Association des anciens des services spéciaux de la Défense nationale (ASSDN), le contrôleur général de la police nationale Alain Montarras, qui fut l'un des fondateurs de la DST en 1945, les préfets Rémy Pautrat, Jacques Fournet et Bernard Gérard, tous trois anciens directeurs de la DST, ou encore le contrôleur général Michel Lacarrière qui vient de quitter ses fonctions de directeur du renseignement à la DGSE.

---

[1] Bertrand Warusfel, *Le secret de la défense nationale - Protection des intérêts de la nation et libertés publiques dans une société d'information*, thèse, Université Paris V, 1994.

[2] Le texte de la première conférence consacrée à l'histoire de l'organisation du contre-espionnage français jusqu'en 1945 avait été publiée in Centre d'études d'histoire de la Défense, *Il n'est point de secrets que le temps ne révèle – Études sur l'histoire du renseignement*, Lavauzelle, 1998.

En outre, j'ai eu la chance de rencontrer d'autres fonctionnaires et officiers des services de sécurité à l'occasion de différentes études juridiques menées pour le compte d'institutions publiques (ministère de la Défense, SGDN, IHESI, SCSSI, Centre d'analyse et de prévision) et auxquelles j'ai contribué soit à titre personnel soit en tant que chercheur au Centre de recherches Droit & Défense de l'Université Paris V.

À tous j'exprime mes remerciements pour m'avoir aidé à apprécier les enjeux et les moyens de ces activités de sécurité nationale et pour avoir compris qu'une étude objective et scientifique de ce domaine contribuerait sans doute à une meilleure compréhension de leur métier par l'opinion publique et par les citoyens. Pour autant, j'ai conservé une entière liberté de recherche et d'écriture et je porte donc l'entière responsabilité des analyses et des jugements exprimés dans cet ouvrage.

Bertrand Warusfel

INTRODUCTION

Le contre-espionnage fait partie de ces mots magiques et sulfureux que chacun prononce avec crainte ou avec fascination sans toujours savoir précisément ce qu'il recouvre. Il est vrai que, dès le premier abord, le contre-espionnage est un concept qui peut être défini de deux façons différentes.

Au premier sens du terme – le plus commun – le contre-espionnage désigne ce qui concerne la lutte contre les agissements des espions. Absent jusqu'au XX^{e} siècle des dictionnaires (y compris du Littré de 1877 qui ne parle que d'« espionnage »), c'est bien ce sens répressif qu'il prit d'emblée lorsqu'il apparut, comme par exemple dans l'édition de 1925 du Larousse Universel qui le définit comme : *« police spécialement chargée de la surveillance des espions »*.

Mais ceux qui sont plus familiers du monde des services spéciaux, savent que le contre-espionnage est aussi l'une des principales branches de ce que l'on appelle (d'un autre mot magique) le Renseignement : le contre-espionnage désigne l'activité de renseignement spécifiquement dédiée à la pénétration des activités des services adverses. Le dictionnaire historique Robert qui date l'apparition du terme « contre-espionnage » de 1899 en donne d'ailleurs cette définition : « action d'espionner les espions ». Et la dénomination officielle du service de renseignement français de l'après-guerre, le SDECE (Service de Documentation Extérieure et de Contre-Espionnage), illustra parfaitement ce second sens : un service de renseignement se documente sur les puissances étrangères mais s'informe aussi sur leurs moyens d'espionnage et les activités qu'elles pourraient avoir engagées à son encontre.

Il y aurait-il une définition ancienne du contre-espionnage et une acception moderne de cette notion ? Ou au contraire, il y aurait-il coexistence entre deux modes d'exercice du contre-espionnage : un mode répressif (et donc relevant du domaine policier) et un mode plus offensif, relevant d'une culture propre aux services d'origine militaire ? La vérité est plutôt un mélange de ces deux explications. Il est certain que les divergentes visions du contre-espionnage se sont constituées et développées au fil d'une histoire aujourd'hui plus que centenaire. Mais cette histoire a aussi été marquée en France par l'affirmation de compétences rivales et appartenant à des environnements administratifs différents, qui coexistent aujourd'hui comme autant de fruits de l'histoire.

La présentation des services et des moyens actuellement impliqués en France dans les activités de contre-espionnage (1re Partie) passe donc notamment par le rappel des principales étapes de leur histoire.

Mais le système français de contre-espionnage repose également sur un cadre juridique dans lequel évoluent les services de contre-espionnage

d'agir, y compris si nécessaire par la voie répressive. Ce dispositif juridique a lui aussi connu une évolution historique parallèle à celle des services qui a débouché sur deux concepts clés : la protection du secret de défense et la défense des intérêts fondamentaux de la nation (2e Partie).

L'ensemble de ce dispositif juridique et opérationnel doit aujourd'hui trouver sa place dans un contexte socio-politique bouleversé où la sécurité est un enjeu de plus en plus important mais où les abus inévitables d'une certaine raison d'État sont de moins en moins compatibles avec les droits civiques et politiques qui s'affirment. Concilier les impératifs spécifiques de la sécurité collective avec les droits d'une société civile ouverte et en voie de mondialisation nécessite que soit défini le contenu d'une *« sécurité nationale »* adaptée aux perspectives et aux menaces contemporaines et que lui soit accordé un véritable statut juridique et politique qui a toujours fait défaut en France (3e Partie).

Ce terme de *« sécurité nationale »* n'est pas en effet une simple traduction littérale de la *« national security »* anglo-saxonne. Il s'agit aussi d'un concept qui circule dans notre droit français depuis de nombreuses années, en prenant cependant des significations variables selon les cas. Il était déjà présent en 1934 dans le rapport d'accompagnement du décret du 28 avril 1934 qui réorganisa et renforça l'ancienne direction de la sûreté générale : la section de contre-espionnage de cette sûreté générale y était définie comme ayant en charge *« la mission délicate »* de *« la protection de la sécurité nationale »* [1].

Mais on a surtout retrouvé ce concept, plus ou moins directement, dans des textes plus récents. Ainsi la loi du 16 juillet 1980 réprime notamment toute communication à une autorité publique étrangère, *« de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, aux intérêts économiques essentiels de la France ou à l'ordre public, précisés par l'autorité administrative en tant que de besoin »* [2]. Sans que le terme de « sécurité nationale » soit directement prononcé, ce texte prohibe la communication d'informations (non militaires) au motif de la protection de la sécurité d'intérêts nationaux, distincts des intérêts privés.

Plus explicitement encore, la loi du 10 juillet 1991 qui établit le secret des télécommunications et légalise – sous contrôle – les « interceptions de sécurité » mises notamment en œuvre par les services de contre-espionnage (cf. *infra,* chapitre 4), a classé la *« sécurité nationale »* au rang des motifs pouvant justifier une interception de sécurité. Et l'interprétation ultérieure de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) a considéré que par sécurité nationale il fallait entendre une préoccupation couvrant celle du contre-espionnage et prenant en compte

---

[1] Réorganisation de la sûreté générale et de l'administration centrale – Rapport au Président de la République, 28 avril 1934, *JORF*, 6 mai 1934, p. 4520. On note tout de suite dans ce texte qu'il ne faut pas confondre *« sécurité nationale »* (ici, synonyme de contre-espionnage) avec le terme *« sûreté nationale »* (qui est alors donnée à l'ensemble de la nouvelle direction des services de police, prédécesseur de l'actuelle Direction générale de la police nationale, DGPN).

[2] Loi n° 80-538 du 16 juillet 1980 relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères, *JORF*, 17 juillet 1980, p. 1799.

« une menace particulièrement grave » et non la simple *« crainte générale d'un trouble à l'ordre public »* [3].

Enfin, le nouveau code pénal actuellement en vigueur consacre cette notion en rangeant la *« sécurité »* de la nation parmi les composantes majeures des *« intérêts fondamentaux de la nation »* que les services de contre-espionnage ont particulièrement vocation à défendre. Et le rapporteur du projet à l'Assemblée nationale avait insisté sur le lien que créait ainsi le code pénal avec les usages antérieurs et avec la pratique européenne et internationale qui se réfère également explicitement à ce terme [4].

Il nous semble donc justifier de recourir à cette notion de sécurité nationale, actuellement émergente en droit français, pour décrire comment, à partir de la pratique originelle du contre-espionnage, la volonté de l'État et la pression des événements ont amené les services de renseignement à mettre en œuvre leurs méthodes non seulement pour mener leurs missions traditionnelles (lutte contre les services de renseignement étrangers) mais aussi pour s'attaquer à de nouvelles formes de menaces, qu'il s'agisse du terrorisme, de l'espionnage économique ou industriel, ou même des activités illicites de certains réseaux criminels organisés.

En replaçant ainsi le contre-espionnage dans ce cadre plus général de la sécurité nationale, nous voulons aussi souligner à quel point – comme nous allons le voir – l'avenir de ces moyens de protection de la collectivité contre les grandes menaces stratégiques sera lié au devenir de l'État lui-même dans le contexte de l'intégration européenne et de la mondialisation.

---

[3] Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, *3e rapport d'activité 1994*, La Documentation française, 1995, p. 18.

[4] *« La sécurité de la nation ou sécurité nationale, notion qui n'existait pas en tant que telle dans le droit français jusqu'à la loi du 10 juillet 1991, relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications, mais fréquemment utilisée par les conventions internationales comme la convention européenne des droits de l'homme »* (*Rapport sur le projet de loi portant réforme des dispositions du Code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la Nation, l'État et la paix publique*, par M. François Colcombet, Tome I, *Assemblée nationale*, neuvième législature, séance du 26 septembre 1991, document n° 2244, p. 38).

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS 5

INTRODUCTION 7

Première partie :

LES ACTIVITÉS DE CONTRE-ESPIONNAGE

Chapitre 1er : LA NAISSANCE DES SERVICES DE CONTRE-ESPIONNAGE EN FRANCE (1871-1945) 13

La domination militaire jusqu'à l'affaire Dreyfus (1871-1899) 13

Les débuts du SR militaire après 1870 : La Section de statistique 14

L'Affaire Dreyfus et ses conséquences : le transfert des compétences au ministère de l'Intérieur 16

La compétence exclusive du ministère de l'Intérieur (1899-1913) 17

La coordination par le contrôle général des services de la surveillance du territoire (1899-1907) 17

La suppression du contrôle général et le transfert aux brigades mobiles (1907) 18

Le retour du contre-espionnage militaire et la coexistence avec les policiers (1914-1939) 19

La reconnaissance des compétences militaires à la veille de la Première guerre mondiale 19

La reconstitution d'un contre-espionnage à direction militaire durant la guerre 20

Le maintien d'un contre-espionnage militaire et son rôle dominant durant l'entre-deux-guerres 22

Le renforcement des moyens de contre-espionnage à la veille du second conflit mondial 24

Le contre-espionnage durant la Seconde guerre mondiale (1940-1944) 28

L'organisation du contre-espionnage clandestin en France 29

La création du contre-espionnage du BCRA à Londres 33

L'unification du contre-espionnage à Alger en 1943-1944 35

Chapitre 2 : LE CONTRE-ESPIONNAGE FRANÇAIS D'APRÈS-GUERRE (1945-1969) 39

La réorganisation du contre-espionnage à la Libération 39
La séparation des services de contre-espionnage et de sécurité militaire 40
La Direction de la Surveillance du Territoire, nouveau centre du système français de contre-espionnage 41

L'organisation du contre-espionnage de 1945 à la guerre d'Algérie 43
Les évolutions successives des services de sécurité militaire 43
Roger Wybot cherche à imposer la DST 45
La création du SDECE et l'affirmation de son rôle de contre-espionnage. 52

Le contre-espionnage de la guerre d'Algérie au départ du général de Gaulle. 60
L'impact de la guerre d'Algérie 60
Les adaptations consécutives à la fin de la guerre d'Algérie 67

Chapitre 3 : LES SERVICES DE CONTRE-ESPIONNAGE AUJOURD'HUI 77

La mutation du contre-espionnage classique 78
L'importance de l'action répressive contre les agents de l'Est jusqu'à la chute de l'URSS 78
Une réorientation progressive des missions de contre-espionnage classique. 82

La montée en puissance de la lutte antiterroriste 88
A la DST : des scrupules à l'engagement massif 90
A la DGSE : une reconversion difficile 93
L'implication de plus en plus poussée des Renseignements Généraux. 94
La spécialisation des moyens de la police judiciaire : de la 6e DCPJ à la DNAT 95

L'organisation interne actuelle des services 98
L'organisation actuelle de la DST 98
L'organisation actuelle des Renseignements Généraux 100
L'organisation actuelle du contre-espionnage à la DGSE 109
Le rôle et l'organisation de la DPSD 112

Chapitre 4 : L'ÉVOLUTION DES OBJECTIFS ET DES MOYENS DES SERVICES 115

Des objectifs et des tâches qui évoluent 115
Le schéma fonctionnel classique 115
Une réalité contemporaine qui remet en cause le schéma originel 116

Les méthodes de travail et les moyens opérationnels 118
La distinction entre le travail en milieu ouvert et en milieu fermé. 118
Les sources techniques 119
Les sources humaines 123
La difficile exploitation des résultats de la recherche secrète 128

Les moyens juridiques 134
Les personnels et leur statut 134
Les procédures dérogatoires 137

Deuxième Partie :

LE CADRE JURIDIQUE DU CONTRE-ESPIONNAGE : PROTECTION DU SECRET ET DES INTÉRÊTS FONDAMENTAUX DE LA NATION

Chapitre 5 : DE LA RÉPRESSION DE L'ESPIONNAGE À LA PROTECTION DU SECRET (1791-1960) 143

L'affirmation de la répression de l'espionnage en temps de paix (1791-1939). 143
Les premières tentatives de répression de l'espionnage 143
La loi du 18 avril 1886 et ses tentatives de modification 146
La loi du 26 janvier 1934 et ses suites 150

L'affirmation du secret de défense et les difficultés de sa définition (1939-1960) 152
Les infractions réprimées par le décret-loi du 29 juillet 1939 152
La définition du secret de défense 153
La critique de la définition de 1939 155

La réforme de 1960 renonce à définir le secret pour mieux réprimer l'espionnage 157
L'abandon de toute définition du secret de défense 158
La protection des secrets par extension et la répression des nouvelles formes d'espionnage 159
La mise en place d'une organisation administrative du secret, ultérieurement consacrée par le décret de 1981 162

Chapitre 6 : LES INTÉRÊTS FONDAMENTAUX DE LA NATION, NOUVEAU CADRE JURIDIQUE DE LA SÉCURITÉ NATIONALE 165

L'élargissement de la protection par la définition des « intérêts fondamentaux de la nation » 166
La définition large des « intérêts fondamentaux de la nation » 166
Les infractions protégeant les intérêts fondamentaux de la nation 168

Une nouvelle définition du secret de la défense nationale 176
La définition du secret de défense par l'article 413-9 nCP 176
Le resserrement du spectre des infractions relatives au secret de défense.. 181
Un secret de défense qui n'est plus au centre du dispositif juridique de contre-espionnage 185

Chapitre 7 : LA PRATIQUE DE LA PROTECTION DU SECRET. 189

La classification des informations 189
Les différents niveaux de classification 189

Les compétences administratives en matière de classification 199
La gestion et la protection des informations classifiées 201
L'archivage et la déclassification des informations classifiées 204

L'habilitation des personnes 207
Les objectifs de la procédure d'habilitation 208
Les modalités de la procédure d'habilitation 210
L'appréciation du « besoin d'en connaître » 213
Les responsabilités des personnes habilitées 215

Les règles relatives à la protection des sites 220
La protection générale des installations intéressant la défense nationale 220
La protection des zones dédiées à la préservation du secret ou du patrimoine. 226

Chapitre 8 : LA PROTECTION DU SECRET DANS UNE SOCIÉTÉ D'INFORMATION 231

La mutation de l'objet du secret : la difficile protection des secrets économiques et technologiques 232
Des secrets économiques et technologiques mal pris en compte par le secret de défense 232
La protection du secret et le contrôle des inventions 234
Le contrôle des exportations d'armement 243
Les protections « périphériques » des secrets technologiques ou économiques intéressant la défense 247
L'ambiguïté du « potentiel scientifique et économique » protégé par le nouveau Code pénal 252

La mutation des acteurs du secret : la protection du secret au sein des entreprises 254
Le recours au contrat pour transposer la protection du secret dans un contexte industriel et commercial 255
Les caractéristiques d'un marché classé de défense 256
L'habilitation des entreprises titulaires de marchés classés 258

La mutation des supports du secret : sécurité et protection du secret en milieu informatisé 259
Les nouvelles vulnérabilités induites par l'emploi des systèmes d'information. 259
La mise en place de règles spécifiques applicables aux systèmes informatiques et de communication 267

Troisième partie :

SÉCURITÉ NATIONALE ET SOCIÉTÉ :
UN CONTRÔLE À DÉVELOPPER,
UNE LÉGITIMITÉ À RENFORCER

Chapitre 9 : LA SÉCURITÉ NATIONALE FACE AUX DROITS DES CITOYENS 281

La sécurité nationale face aux lois améliorant la protection du citoyen 281
La protection des données nominatives par la loi Informatique et Libertés. 282
La protection du secret des télécommunications 290

La sécurité nationale face aux lois améliorant l'information du citoyen 294
Secret et droit de communication des documents administratifs 295
Secret et motivation des actes administratifs 299
Le secret de défense et la loi sur les archives 303
Secret et procédures d'urbanisme ou de protection de l'environnement 309
Secret et droits sociaux et syndicaux 314

Chapitre 10 : DES RISQUES D'ABUS PERMANENTS 321

L'abus du secret : la sur-classsification 321
Définition de la sur-classification 322
Conséquences de la sur-classification 324
Un cas français de sur-classification : les « avions renifleurs » 326

Des usages contraires à la liberté de la presse 333
Secret de défense et liberté de la presse en France 333
Le secret et la censure de la presse aux Etats-Unis 335
Le contre-espionnage et la presse en Grande-Bretagne 341

Des usages visant à freiner l'action de la justice 344
L'affaire Luchaire 345
Le rapport sur les « Irlandais de Vincennes » 346
L'affaire des écoutes de la cellule de l'Élysée 347
L'affaire Matrix Churchill 349

Des dispositifs de renseignement et de sécurité incontrôlés 352
La cellule antiterroriste de l'Élysée (1982-1988) 352
La constitution et l'activité du Groupement de Pelotons de Sécurité (GPS) en Corse (1998-1999) 357

Chapitre 11 : LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DES CONTRÔLES 361

L'absence de contrôle direct par la justice 361
La relative impuissance du juge pénal 361
Le contrôle trop restreint par le juge administratif 372

Le contrôle indirect par des autorités administratives indépendantes 380
Le contrôle des fichiers informatiques des services de sécurité 381
Le contrôle des interceptions de sécurité par la CNCIS 382
Une commission consultative pour contrôler le secret de défense 385

Vers un contrôle parlementaire des activités de renseignement 391
Un contrôle parlementaire jusqu'à présent inexistant 391
Vers la création de délégations parlementaires sur le renseignement. 400

CONCLUSION 403

Le contre-espionnage a perdu de sa singularité 403
L'impact de la disparition de l'URSS 403
Le recul des Etats et la privatisation des menaces 405

La mondialisation induit de nouveaux risques mal pris en compte par les pratiques répressives classiques 407
Les nouveaux risques liés à la remise en cause des espaces nationaux..... 407
Les nouveaux risques découlant de la circulation transnationale des personnes et de la richesse..... 408

Un système de sécurité nationale qui doit assumer son évolution 410
Tirer toutes les conséquences de la relativisation du secret de défense..... 410
Revoir les structures et les missions des services de sécurité 411
Donner un statut législatif au renseignement de sécurité nationale..... 415

ANNEXES 419

BIBLIOGRAPHIE THÉMATIQUE 477

TABLE DES MATIÈRES 491

LAVAUZELLE

b.p. n° 8
87350 **panazol**

ISBN n° 2-7025-0451-5
Dépôt légal : juin 2000